Parte general

Técnico de la Administración de la Seguridad Social

Tema 36: Las instituciones de la unión europea (ii) la comisión europea: composición, competencias y funcionamiento. Especial referencia a la función pública comunitaria.

Colección Temarios, 2020

© Reservados todos los derechos de esta edición para SKR Preparadores S.L., 2020

Calle Covarrubias, 9, bajo izquierdo, 28010, Madrid

https://skr.es/

Queda rigurosamente prohibida cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación total o parcial de esta obra sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de explotación.

CONTENIDO

1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA (II) LA COMISIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN, COMPETENCIAS Y FUNCIONAMIENTO.....3

2. ESPECIAL REFERENCIA A LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA.....9

1. LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA (II) LA COMISIÓN EUROPEA: COMPOSICIÓN, COMPETENCIAS Y FUNCIONAMIENTO

Su creación se remonta a la constitución de la CECA en 1951, que pone en funcionamiento una Alta Institución, con poderes significativamente amplios para intervenir en el sector del carbón y del acero. Desde 1968 existe una única Comisión en aplicación de los tres tratados (TCE, EURATOM, CECA- este último de vigencia hasta 2002, momento en el que fue sustituido por las reglas del TCE).

Es una institución independiente de los Estados que se encarga de la gestión centralizada de los asuntos comunes da la Unión (art. 17.1 TUE). La CE representa el interés comunitario. Se trata de un organismo a mitad de camino entre un órgano puramente administrativo y político. Lo que sí puede decirse es que, debido entre otras razones a su derecho de iniciativa, la aplicación y expansión de políticas comunitarias a lo largo de los años ha venido impulsada por los esfuerzos realizados por la CE. Puede decirse que con los años la figura del Presidente se ha reforzado y, paralelamente, el control al que se sujeta la CE por parte del PE, también ha crecido. El Tratado de Lisboa incorpora además el compromiso europeo de los candidatos e indica que en la elección del Presidente se tendrá en cuenta el resultado de las elecciones legislativas al PE, y se ejerce el mandato bajo la dirección política del Presidente.

Una de las críticas más recurrentes en relación con la CE, que se ha mantenido en el tiempo y de hecho ha resurgido con fuerza a raíz de la crisis del euro, incluso con los instrumentos del Tratado de Lisboa, es precisamente la de la falta de legitimidad democrática y ausencia de rendición de cuentas.

Actualmente su regulación se encuentra incluida en los artículos 17-18 TUE (si contamos el Alto Representante, que es también Vicepresidente de la CE) y en los artículos 244 a 250 TFUE.

Composición

El término "Comisión" se utiliza en dos sentidos. Primero, hace referencia al equipo colegial de hombres y mujeres designados por los Estados miembros y el Parlamento para dirigir la institución y tomar sus decisiones. En segundo lugar, se refiere a la propia institución y a su personal.

La Comisión está compuesta por veintiocho miembros (uno por cada Estado miembro, aunque se habían comprometido a reducir el número: a partir del 1 de noviembre de 2014 integrada por un número de miembros igual a dos

tercios del número de Estados miembros, a menos que el Consejo Europeo decida por unanimidad modificar tal número. Sin embargo, en Septiembre de este año se hizo el nombramiento de los 27 comisarios que acompañarían a Jean-Claude Juncker en los próximos cinco años) nacionales de la UE, denominados comisarios, elegidos en razón de su competencia general y que ofrezcan garantías plenas de independencia; si bien el Consejo podrá modificar, por unanimidad, el número de miembros de la Comisión. Se prohíbe a sus miembros el ejercicio de cualquier actividad profesional, y los Estados miembros también se comprometen a respetar la independencia de los comisarios.

La sede de la Comisión está en Bruselas (Bélgica), donde se ubican las Direcciones Generales (DG), a cuya cabeza se sitúa uno o más comisarios. Cuenta con un Servicio Jurídico, un Secretario General que asiste con voz pero sin voto, y gabinetes en cada DG, así como un amplio elenco de funcionarios que acceden a la misma por oposición. Cuenta igualmente con oficinas en Luxemburgo, representaciones en todos los países de la UE y delegaciones en terceros países. También tiene capacidad para aprobar su reglamento interno.

Nombramientos

Los miembros de la CE son nombrados por un período de cinco años y su mandato será renovable. Su elección coincide con la elección de representantes en el PE.

Se distingue el nombramiento del Presidente respecto de los demás comisarios. Así, respecto al primero se elige por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, el cual designará a la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la CE. El PE deberá aprobar dicha designación por mayoría absoluta. El nombramiento del Presidente deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones al PE.

El Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la CE, establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro.

El Presidente y los demás miembros de la CE designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del PE por mayoría absoluta (tras una comparecencia individual en la comisión correspondiente, que emite un informe). Una vez obtenida la aprobación, el Presidente y los demás miembros de la CE serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada.

Previa aprobación del Colegio, el Presidente nombrará vicepresidentes de entre los miembros de la Comisión. Su papel se ha visto reforzado, ya que además de esta función le corresponde distribuir y modificar, en caso

necesario, las áreas de responsabilidad política entre los Comisarios durante el mandato de la CE.

Respecto al nombramiento del Vicepresidente de la CE y Alto Representante de la PESC, ver apartado del Consejo supra.

Aparte de los casos de renovación periódica y fallecimiento, el mandato de los miembros de la Comisión concluirá individualmente por dimisión voluntaria o cese.

El cese se podrá producir para todo miembro de la Comisión que deje de reunir las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o haya cometido una falta grave, y se realizará por el Tribunal de Justicia, a instancia del Consejo o de la Comisión.

Además todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo pidiere.

La sustitución de un Comisario se hará por otro de la misma nacionalidad hasta que finalice el mandato, salvo si el Consejo decide no sustituirlo en caso de que queden pocos meses para finalizar el mandato. Esta excepción no aplica al Alto Representante de la PESC.

Cuando la CE ha finalizado su mandato, sus miembros permanecen en funciones y pueden realizar asuntos de administración ordinaria.

También hay una posibilidad de responsabilidad de la CE ante el PE, que puede hacerla dimitir en bloque tras una moción de censura.

El personal de la Comisión se organiza en 36 departamentos, conocidos como "Direcciones Generales" (DG) y servicios (por ejemplo, Servicio Jurídico). Cada DG es responsable de un área política particular y está dirigida por un director general, responsable ante uno de los Comisarios.

Son las DG las que realmente conciben y elaboran las propuestas legislativas de la Comisión, pero estas propuestas sólo se convierten en oficiales cuando son adoptadas por el colegio en su reunión semanal.

Por otra parte la CE es políticamente responsable ante Parlamento, que tiene el poder de destituirla adoptando una moción de censura.

Funciones

Su papel no ha sufrido variaciones sensibles tras las reformas del Tratado de Lisboa, así la Comisión tiene asignada una misión esencial: Promover el Interés General de la Unión (art.17 TUE) para lo que asume importantes atribuciones.

Todas ellas deben realizarse con independencia, sin poder aceptar instrucciones de otros gobiernos o instituciones comunitarias. Su actuación se realiza con carácter colegiado (aunque es posible delegar).

La CE tiene cuatro funciones principales:

Proponer legislación al PE y al Consejo;

Gestionar y aplicar las políticas de la UE y el presupuesto;

Hacer cumplir la legislación europea (junto con el Tribunal de Justicia);

Representar a la UE en la escena internacional, por ejemplo, negociando acuerdos entre la UE y otros países.

1. Propuestas de nueva legislación

De conformidad con el TUE/TFUE, la Comisión tiene el "derecho de iniciativa", y esto con carácter exclusivo salvo en una serie de supuestos, como el examen de compatibilidad de una ayuda de Estado, las negociaciones de acuerdos de asociación, la modificación del número de jueces y abogados generales, el ámbito de la unión monetaria (en el que se emiten recomendaciones). Asimismo el Tratado de Lisboa incluye la posibilidad de que la iniciativa provenga de otras instituciones o tenga origen en la iniciativa legislativa popular avalada por un millón de firmas. (Iniciativa Ciudadana)

Con carácter general, la CE es la única responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea, que presenta al PE y al Consejo de la UE. Esta capacidad de iniciativa lleva igualmente aparejada la posibilidad de retirada de la proposición prácticamente hasta el final del procedimiento, cuando interviene el Comité de conciliación. Por otro lado, sólo podrá modificarla por unanimidad.

Para desempeñar estas funciones, la CE está en contacto permanente con una amplia gama de grupos de interés y con dos organismos consultivos, el Comité Económico y Social (compuesto por empresarios y sindicatos) y el Comité de las Regiones (compuesto por representantes de autoridades locales y regionales) y también pide las opiniones de parlamentos y gobiernos nacionales.

La CE sólo propondrá que la UE actúe si considera que un problema no puede ser solucionado más eficazmente a nivel nacional, regional o local en virtud del "principio de subsidiariedad" y también en la formulación de las soluciones que propone aplica el principio de proporcionalidad, que implica según dispone el artículo 5.4 TUE que "*el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados*".

Debe tenerse en cuenta que en materias de JAI/PESC el derecho de iniciativa de la Comisión es más limitado porque la mayoría de las iniciativas corresponden al Consejo. La intervención de la CE, por ejemplo, se incluye en supuestos de posibles actuaciones contra un EM que esté infringiendo los

principios fundacionales del Tratado (artículo 7 TUE) o si así se lo solicita el Consejo.

Igualmente, el PE puede solicitar a la CE que presente propuestas oportunas si un asunto requiere la elaboración de un acto comunitario.

2. Ejecución de las políticas de la UE y del presupuesto; delegación normativa

Como órgano ejecutivo de la Unión, la CE es responsable de gestionar y ejecutar el presupuesto de la UE y las políticas y programas adoptados por el PE y el Consejo. La mayor parte del trabajo real y del gasto es hecho por las autoridades nacionales y locales pero la CE es responsable de supervisarlo.

También realiza la gestión administrativa de las políticas comunitarias (por ejemplo, los programas en aplicación de las políticas o la administración de los fondos estructurales, etc.), y dispone de un poder de apreciación significativo en esta medida.

Con carácter general respecto a los actos de ejecución, debe tenerse en cuenta que el Consejo no puede reservarse competencias de ejecución salvo en casos específicos y por tanto la CE es quien se ha encargado de ello, a través de los procedimientos de comitología, concretamente los comités consultivos, de gestión y de reglamentación conformados normalmente por expertos nacionales que representan al Consejo y cuyo dictamen determina en qué condiciones la CE puede adoptar el acto de ejecución en concreto.

El Tratado de Lisboa simplifica los comités existentes reduciendo de tres a dos las categorías de los comités-consultivo y de examen[1]. Igualmente, se refuerzan las competencias de ejecución de la CE, que antes correspondían al Consejo, quien a su vez las delegaba en la CE para la adopción de actos de ejecución. El artículo 291 TFUE reconoce la competencia de principio de la Comisión, y se refuerzan los poderes de control del PE respecto a las competencias de ejecución de la CE. Además, el Tratado de Lisboa crea una nueva categoría de actos jurídicos, los actos delegados, y permite a la CE la facultad de adoptar actos que modifiquen elementos no esenciales de un acto legislativo, estableciéndose las condiciones para el ejercicio de la delegación (artículo 290 TFUE).

Además puede intervenir en materia de actos de ejecución de acuerdos internacionales concluidos por la CE. La CE gestiona el presupuesto bajo la supervisión Tribunal de Cuentas y el PE sólo descarga a la CE de la ejecución del presupuesto si está satisfecho con el informe anual del Tribunal de Cuentas.

1

3. Hacer cumplir la normativa comunitaria

La CE actúa como "guardiana de los Tratados", lo que significa que, junto con el Tribunal de Justicia, es responsable de garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE en todos los Estados miembros. En este ámbito sus funciones son

- Información y prevención, en aplicación del deber de colaboración de los Estados miembros del artículo 4.3 TUE.
- Prevención y persecución de infracciones por parte de los Estados miembros (que pueden tener su origen en investigaciones de oficio, pero también en las denuncias recibidas de otros Estados miembros o de los particulares).
- Ejecución de cláusulas de salvaguardia, es decir, de todas aquellas medidas de derogación de los principios y previsiones del tratado.

Si constata que un Estado miembro no aplica una normativa comunitaria y por lo tanto no cumple sus obligaciones legales, la CE adoptará medidas correctivas.

En primer lugar pone en marcha un proceso legal llamado "procedimiento de infracción" que consiste en una primera fase en un procedimiento administrativo que se concreta en el envío al gobierno del Estado miembro de una carta oficial, exponiendo por qué la CE considera que el EM en cuestión infringe la normativa comunitaria y fijando un plazo para enviarle una respuesta detallada.

Si este procedimiento no tiene éxito (es decir, si el Estado no contesta o persiste en la infracción), la Comisión remite el asunto al Tribunal de Justicia, que puede condenar al Estado miembro y llegar a imponerle multas coercitivas cuando se persiste en la infracción. Los EM también disponen de esta facultad de denunciar a otro, aunque raramente la utilizan.

Debe tenerse en cuenta el deber de colaboración que pesa sobre los Estados miembros para cumplir con sus obligaciones comunitarias.

La facultad de exigir el cumplimiento de la normativa comunitaria también se extiende a los particulares. En este ámbito, también los poderes de investigación de infracciones por parte de la CE son significativos. En determinadas materias, como por ejemplo en aplicación de las normas de competencia, llegan hasta la posibilidad de realizar inspecciones domiciliarias (previa obtención de la autorización judicial correspondiente si dicha inspección tiene lugar en España y habitualmente con la colaboración de las autoridades nacionales de competencia).

4. Representante de la UE en la escena internacional

Finalmente, la CE es un portavoz importante de la Unión en la escena internacional ya que permite a los Estados miembros hablar "con una voz" en foros tales como la Organización Mundial del Comercio.

La CE también tiene la responsabilidad de negociar (pero no concluir) acuerdos internacionales en nombre de la UE. Un ejemplo es el Acuerdo de Cotonú, que establece una importante asociación de ayuda y comercial entre la UE y los países en vías de desarrollo de África, Caribe y el Pacífico.

La representación de la CE se entiende sin perjuicio del ámbito de la PESC, donde la función corresponde al Alto Representante y la realiza en el ámbito material el Servicio de Acción Exterior, como se ha indicado anteriormente.

Funcionamiento

El colegio de Comisarios se reúne una vez por semana, generalmente el miércoles y en Bruselas, donde está su sede. La convocatoria la hace el Presidente en función del programa anual que fija esta institución, aunque también pueden añadirse puntos adicionales. Cada punto del orden del día es presentado por el Comisario responsable de esa área política y el colegio toma una decisión colectiva al respecto.

Las decisiones se toman por mayoría, y para los asuntos poco controvertidos se puede recurrir al procedimiento escrito (si no hay oposición transcurrido un cierto tiempo, se entiende adoptado el acto). También puede delegarse el voto. Sus reuniones no son públicas.

2. ESPECIAL REFERENCIA A LA FUNCIÓN PÚBLICA COMUNITARIA

El sistema de la función pública europea es muy parecido al francés, con influencias alemanas. Es un sistema cerrado, básicamente, suponen la titularidad permanente de un empleo y la posibilidad de progresar en la responsabilidad y los derechos reservados al colectivo o cuerpo a que se pertenece, a través de un verdadero derecho de promoción, el ascenso en la carrera.

Los Estatutos fueron reformados en el año 2004. Los cambios estructurales llevados a cabo en la estructura interna de las carreras, el reclutamiento o la provisión de puestos de trabajo concurren a una mejora en la gestión del personal en aras de preservar el siempre equilibrio inestable entre el interés de la Administración europea y los derechos de los funcionarios y agentes.

El Estatuto define al funcionario de las Comunidades como a la persona nombrada conforme al Estatuto para un puesto de trabajo permanente en una de las Instituciones, mediante un acto escrito de la autoridad competente de la Institución.

El funcionario de las Comunidades Europeas pierde toda vinculación con el Estado nacional del que procede y debe adecuar su conducta únicamente al interés de aquéllas, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno, autoridad, organización o persona exterior a la Institución en que trabaja.

De conformidad con el Estatuto de **reclutamiento** debe orientarse a la selección de personas que garanticen las más altas cualidades de competencia, rendimiento e integridad, sobre la más amplia base geográfica posible entre los Estados miembros, sin distinción de raza, sexo o creencias y sin reservas de empleos concretos a los originarios de un Estado miembro determinado.

Para esta tarea se ha creado un órgano interinstitucional especializado: la Oficina de Selección del Personal de las Comunidades Europeas.

No pueden ser nombrados funcionarios de las Comunidades Europeas:

a. Los que no sean nacionales de uno de los Estados miembros.
b. Los que no tengan regularizada su situación militar.
c. Los que no ofrezcan las garantías de moralidad requeridas para el ejercicio de las funciones.
d. Los que no superen algunos de los procedimientos de selección establecidos: concurso de méritos, oposición .
e. Los que no justifiquen poseer el conocimiento profundo de una de las lenguas de la Comunidad y satisfactorio de otra en la medida necesaria para el ejercicio de las funciones a desempeñar.

El **sistema de carrera** de los funcionarios comunitarios europeos comporta la clasificación de todos los funcionarios en grupos de funciones, grados, escalones. Los grupos de funciones agrupan los puestos de trabajo según la naturaleza y el nivel de responsabilidades. Existen dos grupos de funciones:

- El grupo de funciones de administradores (AD).
- El grupo de funciones de asistentes (AST).

Dentro de este sistema hay posibilidad de tres tipos de ascenso:

1. El ascenso de escalón: aumento de retribución. Se produce cada dos años.
2. El ascenso de grado: cuando hay vacantes en el grado superior.
3. El ascenso de grupo o cuerpo inferior a superior: solo tiene lugar a través del sistema de concurso.

En cuanto a las **situaciones** los funcionarios de las Comunidades, además de la normal situación de actividad en el puesto de destino para el que han sido nombrados, pueden encontrarse en las siguientes:

- Comisión de servicio: cuando está a disposición de otra Institución de las Comunidades distinta de la de origen o de los organismos con vocación comunitaria previamente reconocidos como tales.
- Permiso de excedencia por un año.
- Permiso por razón del servicio militar.
- Disponibilidad: reducción de número de empleados.

El sistema de remuneración es generoso, simple y transparente, sobre todo si lo comparas con el nuestro. Se asigna el sueldo al escalón de cada grado. Las cantidades van subiendo a medida que es mayor el escalón.

Los eurofuncionarios perciben una generosa indemnización familiar equivalente al 5% del salario base por matrimonio y por cada hijo. La escolarización de éstos corre a cargo de los presupuestos de las Comunidades, así como la SS.

El régimen de la jubilación garantiza a los funcionarios una pensión del 70% de su sueldo cuando han cumplido 35 años al servicio.

La tabla de **sanciones** comprende la advertencia por escrito, la amonestación o represión, la suspensión temporal del avance de escalón, la rebaja o pérdida de escalón, la pérdida de grado, la revocación y, para los ya jubilados, la pérdida total o parcial del derecho de pensión.